

CA 20N
XC 21
- 2009
A23

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS



ADULT INSTITUTIONAL SERVICES

(Section 3.02, 2008 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

1st Session, 39th Parliament
58 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts

Adult Institutional Services (Section 3.02, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Services en établissement pour adultes (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.02).

Also available on the Internet.

ISBN 978-1-4435-1735-5

1. Ontario. Adult Institutional Services—Auditing. 2. Correctional institutions—Ontario.
3. Ontario. Ministry of Community Safety and Correctional Services. I. Title. II. Title:
Services en établissement pour adultes (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de
l'Ontario, section 3.02)

HV8395 O56 2009

353.3'9243909713

C2009-964066-XE

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly


Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script, reading "Norm. Sterling".

Norman W. Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
January 2010



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114684137>

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament

NORMAN W. STERLING
Chair

TED ARNOTT
Vice-Chair

FRANCE GÉLINAS

LIZ SANDALS

PHIL MCNEELY

MARIA VAN BOMMEL

JERRY J. OUELLETTE

DAVID ZIMMER

DAVID RAMSAY

Katch Koch
Clerk of the Committee

Lorraine Luski
Research Officer

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

LAURA ALBANESE was replaced by DAVID RAMSAY on September 15, 2009.

ERNIE HARDEMAN was replaced by TED ARNOTT on September 15, 2009.

CONTENTS

LIST OF SELECTED ABBREVIATIONS	ii
PREAMBLE	1
Acknowledgements	1
INTRODUCTION	1
Mandate: Adult Institutional Services	1
Number and Gender of Inmates in Correctional Institutions	2
Number and Breakdown of Ontario Correctional Institutions	2
Operating Expenditures	2
Objectives and Scope of the Audit	2
ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE	3
Changes in Inmate Population	3
Management of Institutions	4
AIRP Infrastructure Project Did Not Yield Expected Savings	4
Institutional Capacity	5
Overcrowding at Institutions	5
Community Programs	6
Electronic Supervision Program Improved	6
Institutional Security	7
Inmate Supervision Model	7
Management of Inmates	9
Rehabilitation Programming and Tracking the Results Needs Improvement	9
Inmates with Mental Illness and Special Needs	10
Earned Remission	11
Detection of and Reporting on Alcohol and Illicit Drug Use in Correctional Facilities	12
Management of Staff	14
Correctional Officer Absenteeism and Overtime Payments	14
CONSOLIDATED LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS	16

LIST OF SELECTED ABBREVIATIONS

AIRP	Adult Infrastructure Renewal Project
AIS	Adult Institutional Services
ESP	Electronic Surveillance Program
FPT	Federal-Provincial-Territorial
MOHLTC	Ministry of Health and Long-Term Care
OTIS	Offender Tracking Information System

PREAMBLE

In March 2009, the Standing Committee on Public Accounts held public hearings on the Adult Institutional Services (AIS), the subject of an audit (Sec. 3.02) in the *2008 Annual Report of the Auditor General*. Six senior representatives of the Ministry of Community Safety and Correctional Services appeared before the Committee. (For a transcript of proceedings, see Committee *Hansard* for March 11, 2009.) This report highlights the Auditor's observations and recommendations and presents the Committee's own findings, views, and recommendations.

Acknowledgements

The Standing Committee endorses the Auditor's findings and recommendations. It also thanks the Auditor and his team for drawing attention to these important issues pertaining to correctional services and institutions throughout Ontario. The Committee also extends thanks to officials from the Ministry for attending the hearings. Finally, the Committee would like to acknowledge the assistance provided during the hearings and report writing by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and staff of the Legislative Research Service.

INTRODUCTION

Mandate: Adult Institutional Services

The Adult Institutional Services (AIS) division of the Ministry of Community Safety and Correctional Services (Ministry) operates provincial correctional institutions for incarcerated adults in Ontario. Inmates include convicted offenders and accused persons. Convicted offenders are those sentenced to terms of up to two years less a day, or those awaiting transfer to a federal penitentiary. Accused persons are those awaiting bail, remanded in custody awaiting trial, or those held for immigration-related reasons. AIS provides custody and supervision of inmates until discharge by a court, transfer to another jurisdiction, granting of parole, or completion of prison term.

Over the past decade, the proportion of Ontario inmates remanded in custody (i.e., awaiting bail or trial or being held for reasons related to immigration) as compared to those serving a sentence has changed considerably. Ten years ago, almost 70% of inmates were sentenced offenders versus 30% remanded in custody. Today, the reverse is true and this trend is expected to intensify. The growth of the population of inmates remanded in custody has created bottlenecks and overcrowding in correctional facilities, affecting every aspect of operations ranging from inmate programming to infrastructure renewal. The changing characteristics of the adult corrections population are not unique to Ontario. It has prompted the corrections and public safety community across Canada to come together as an interprovincial task force to study the nature of these shifts and how best to deliver efficient correctional services and programming in this challenging environment. Ontario has taken the lead and provided the resources to initiate the study of these trends.

A report titled *The Changing Face of Corrections* was released to Ministers in January 2009.

Number and Gender of Inmates in Correctional Institutions

On an average day in 2007/08, Ontario had approximately 8,800 inmates in its institutions—8,200 males and 600 females. This total included about 550 offenders who serve their sentence intermittently, typically on weekends.

Number and Breakdown of Ontario Correctional Institutions

AIS operate 31 correctional institutions across Ontario:

- 12 jails;
- seven detention centres;
- nine correctional centres—large facilities including one female-only centre and two “super jails;” and
- three treatment centres.

Operating Expenditures

AIS had operating expenditures of about \$575 million in 2007/08; 78% of which was for staffing costs.

Objectives and Scope of the Audit

The audit objective was to assess whether the Ministry had adequate procedures and systems in place to:

- ensure that institutional resources were managed with due regard for economy and efficiency;
- ensure that institutional services and programs were delivered in accordance with legislative and ministry requirements; and
- measure and report on the effectiveness of the key services and programs delivered for enhancing public safety, reducing recidivism, and contributing to the rehabilitation of offenders within society.

The Auditor last reported on this program in 2000. In conducting this most recent audit, the team considered the recommendations made in its previous audit report and the related recommendations made by the Standing Committee on Public Accounts in its 2001 Report.

ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE

Changes in Inmate Population

Over the past decade, incarceration levels in Ontario have increased 11% due in part to increased policing and the laying of charges, and changing sentencing practices of the courts. At the same time, the ratio of offenders remanded in custody to sentenced offenders has also increased.¹ For the 10-year period 1997/98 to 2007/08, the proportion of inmates remanded in custody awaiting bail or trial has increased from 40% to almost 70% of all inmates.

In recent years, almost 80% of inmates have received short-term sentences of three months or less, and over 50% have received sentences of one month or less. Moreover, courts in Ontario and elsewhere in Canada have credited inmates for time served while remanded in custody prior to sentencing, usually crediting two or even three days of sentence time for each day spent in pre-sentencing incarceration. The focus on the offenders remanded in custody versus the sentenced inmates has dramatically affected all the routines of correctional facilities and has required Ministry staff and management to re-think virtually all of its operations and capital programs. A report addressing this issue titled the *Changing Face of Corrections* was released to federal, provincial, and territorial (FPT) ministers responsible for justice and public safety in January 2009.

The Auditor recommended that the Ministry review the impact these changes have had on the traditional delivery of correctional programs, and review its mandate and existing operations to determine whether changes are needed in correctional program delivery and in the roles and responsibilities of the provincial and federal governments. Ontario's involvement in a national study on the changing characteristics of the adult corrections population is a good first step in this regard.

During the public hearings the Committee heard that the reasons why an inmate might be held on remand include: bail being denied or rescinded; charges brought forward; first appearance; setting a date for trial; setting a date for sentence; or to hear a plea. Each year the AIS division processes about 80,000 inmate admissions. In Toronto and the GTA the average number of court appearances by inmates from arrest to final disposition is 13. Members were told that the multiple court processes and delays are one of the root causes of the ballooning remand inmate population which has created bottlenecks and overcrowding in correctional facilities.

The Standing Committee on Public Accounts is aware that the study on the *Changing Face of Corrections* was released to Federal-Provincial-Territorial (FPT) ministers responsible for justice and public safety in January 2009; but it has not yet been released to the public.

¹ Throughout the Committee's Report, the phrase "inmates remanded in custody" refers to accused persons who are awaiting bail, did not meet the bail conditions imposed by a judge, or are otherwise denied bail. Such persons are, therefore, remanded in custody pending trial. Inmates remanded in custody should not be confused with inmates who, having been convicted by the courts, are sometimes referred to as sentenced offenders or convicted offenders.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

1. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on whether some or all of the findings of *The Changing Face of Corrections* study can be shared with the Legislature and the public to foster greater awareness of the issues. In addition, the Ministry should report to the Standing Committee on any initiatives it plans to introduce in response to the FPT study.**

Management of Institutions

AIRP Infrastructure Project Did Not Yield Expected Savings

The Ministry expected its 10-year, over \$400 million Adult Infrastructure Renewal Project (AIRP) investment to modernize correctional institutions and increase efficiency. The Ministry also aimed to achieve one of the lowest operating costs in Canada (from \$120 per inmate per day to \$75). This ambitious target was not met. Instead, Ontario's costs rank highest among the six largest provinces. Ontario's two new super jails did, however, operate at costs comparable to those of other provinces.

The Auditor recommended that the Ministry research correctional services in other provinces and identify economical and efficient practices such as less costly staffing models. He further recommended that the Ministry study operating costs in Ontario correctional facilities to identify opportunities for reducing costs including where anticipated savings from infrastructure investments over the last decade were not achieved. This information should be used to set realistic operating-cost targets for each institution and the correctional system as a whole, with a goal of achieving overall costs that compare more favourably to those of other provinces.

The Ministry informed the Committee that in the fall of 2008 it embarked on a study of correctional facility operating costs including cost-savings practices in other jurisdictions. The results of the cross-jurisdictional scan were expected to be completed by spring 2009 and to be followed up with a review and implementation of cost-saving initiatives.²

The Ministry also disclosed that the AIS division directed senior staff to identify cost-savings targets by spring 2009. These results—indicated by institutions' ability to operate more efficiently—will be measured quarterly.³

During the public hearings, the Committee heard that the significant increase in the proportion of inmates who are remanded in custody has created capacity issues and costly expenditures for the Ministry prompting it to reverse earlier decisions to

² Ontario, Ministry of Community Safety and Correctional Services, Office of the Deputy Minister, *Summary Status Table* (March 4, 2009), p. 2.

³ Ibid.

close several institutions. To not have done so would have worsened the current capacity pressures.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

2. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee as to the status of the cross-jurisdictional scan initiated by the Ministry to examine correctional facility operating costs and cost-savings, and any best practices identified from other provinces and the federal government that can be applied in Ontario.**

Institutional Capacity

Overcrowding at Institutions

The Ministry's 2004/05 strategy to divert incarcerated offenders from correctional facilities to community supervision and thereby eliminate 2,000 beds and save \$60 million annually by 2007/08 was not realized. Instead, the daily number of inmates grew by almost 1,000. Correctional institutions currently operate overall at 100% capacity with 11 operating at up to 135%, raising concerns about overcrowding and corresponding health and safety risks to inmates and staff.

The Auditor recommended that the Ministry establish plans for forecasting short- and long-term demands for correctional institutions, with appropriate involvement from justice-sector stakeholders. He further recommended that the Ministry develop and implement effective strategies to meet expected demand both by freeing up bed capacity through alternative diversion measures—such as appropriate programs for the mentally ill, and community supervision and work programs—and, where necessary, by providing sufficient beds, including seeking appropriate approvals for a capital construction program to address expected shortfalls.

During the public hearings the Committee heard once again about the serious and costly implications of the large remand population on institutional capacity. The remand numbers have doubled in the last 10 years and now comprise two-thirds of the average daily inmate population; up from one-third 10 years ago.

In response to the Auditor's recommendations, the Ministry conducted a capacity study to develop the means of forecasting both long and short-term demands for institutional bed space—examining what is available today versus requirements for the next 5, 10, and 15 years. The Ministry has also developed a statistical model that will project the institutional demographics to the year 2022 by various categories and trends—numbers of inmates, gender, and status (sentenced versus remanded). The Committee also heard that AIS has been tracking a growing trend in the number of female inmates. The number of women in correctional institutions has risen by 40% over the past five years. In preparation, the Ministry has started working with the Ontario Realty Corporation to determine which correctional institutions should be maintained, expanded, or replaced.

The Committee was told that some offenders awaiting sentence choose to remain in aging, overcrowded facilities such as the Toronto Jail instead of transferring to less crowded facilities in an effort to get a “two-for-one” or “three-for-one” credit on their sentence time—a reduction in their sentence for pre-sentencing time spent in such facilities.

Some Members wanted to know what the Ministry is doing to ensure that it doesn’t have facilities that warrant the judiciary making those two-for-one or three-for-one sentencing decisions.

AIS will be adding approximately 2,000 beds through two capital projects—the proposed Toronto South Detention Centre will provide over 1,650 new beds to replace 550 beds at the aging, overcrowded Toronto Jail and the proposed South West Detention Centre in the Windsor area will provide approximately 350 new beds, and replace 125 beds at the old Windsor Jail.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

3. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services in consultation with the Ministry of the Attorney General report to the Standing Committee on options to discourage inmates from “gaming” the system, i.e., declining opportunities to be transferred out of facilities such as the Toronto Jail to secure a “two-for-one” or “three-for-one” reduction in their sentence for time already served in aging, overcrowded jails.**
4. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on the results of its capacity study, and in particular, the expected number of inmates and its forecast of capacity to meet demand over the medium and long term.**

Community Programs

Inmate participation in community-based programs, designed by the Ministry to reduce the number of offenders serving sentences in institutions, remains low. The Ministry’s goal of having 1,300 offenders serve their sentences in the community with electronic monitoring devices has fallen short by two thirds. And, instead of having 800 low-risk offenders serve their sentences on weekends in the community instead of the institutions, only 100 were doing so.

The Auditor recommended that the Ministry re-evaluate its community-based programs for their design and support by stakeholders to identify more effective means of achieving desired offender-participation rates.

Electronic Supervision Program Improved

Members asked the Ministry to verify whether it was true that electronic supervision resource officers (ESORs) would no longer be required to conduct an on-site inspection of an offender’s residence as had been the practice. The Ministry explained that it has taken steps to improve the program overall and to provide

greater value to the service. The installation, maintenance, and the retrieval of the ankle bracelets was outsourced to The Salvation Army while the resource officers were assigned responsibility to ensure that the equipment worked in the home and that the technological reports were completed properly. The Ministry claims that the electronic surveillance program is operating better than before and is also achieving savings.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

5. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on its assessment to date of the electronic supervision program (ESP) of inmates. Specifically, the report should address:

- **whether the Ministry is meeting its objective of having a higher percentage of inmates serve their sentence under the electronic supervision program;**
- **how the Ministry's partnership is working out with The Salvation Army, whose staff serve as ESP officers; and**
- **what monetary savings and other benefits may have resulted from the ESP generally (e.g., lower re-offending rates).**

Institutional Security

Inmate Supervision Model

Although there has been an increase in the daily average number of inmates, the Ministry has made substantial progress in reducing the number of security incidents in its institutions. Ontario currently uses an indirect supervision model for the 60% of all inmates now housed in modern facilities including the super jails that were newly built or retrofitted under the AIRP. The Auditor pointed out that, initially, AIS management noted that all new correctional facilities in Ontario would operate on the direct supervision model.⁴ However, the Ministry has conducted no formal studies to support this decision. The choice of model is important as it has the potential to reduce or raise operating costs and risks to the health and safety of inmates and staff.

⁴ Alberta and British Columbia operate direct-supervision models. Correctional officers are typically stationed inside cell areas with no physical barriers between themselves and inmates. Officers interact with and observe inmates throughout their work shift—a practice which monitors and manages inmates' behaviour. The indirect supervision model is used in the newer, modern facilities in Ontario including the super jails. The design of these facilities includes the placement of recreation areas within interior walls, more restricted inmate movement within the facility, and better surveillance. Correctional officers are stationed outside of cell units in centrally located observation posts. Communication with inmates occurs between physical barriers or by intercom. See Ontario, Office of the Auditor General, *2008 Annual Report* (Toronto: The Office, December 2008), pp. 85-86.

The Auditor recommended that the Ministry conduct a formal analysis of the different inmate-supervision models with respect to financial, operational, health and safety, security, and other considerations—using this information to support its decisions on the appropriate type or types of supervision models to be used in existing and any new institutions in Ontario.

The Ministry indicated during the public hearings that Ontario institutions are currently a mix of direct and indirect supervision. While there is data supporting the direct supervision model, officials indicated that it is too early to say which model the division will select.

The Auditor also recommended that the Ministry track and report on incidents of inmate-on-inmate assaults and use this information to identify best practices at better-performing institutions that can be shared with other institutions. The Ministry should investigate reasons for non-compliance with security policies and procedures in institutions. It should determine what further action is needed to address institutions that have recurring non-compliance issues.

The Ministry indicated to the Committee that about 18% of inmates belong to gangs that pose a security threat ranging from traditional organized crime to terrorists, extremist and hate groups. In response to the Auditor's recommendations, all AIS senior managers have been directed to document and report all inmate-on-inmate assaults at each institution.

The Ministry's newly-created Security Threat Group Criminal Intelligence (STGCI) Unit is comprised of intelligence officers strategically located throughout the province in correctional institutions large and small. They function as a link between the security officer/manager at each institution and the law enforcement community outside the institution. The Unit's expertise is in managing security threat group or gang members—determining what living units gang members should be housed in, separating gang members from other gangs, determining what contraband is being brought into the institution, and linking with law enforcement outside the institution to share intelligence. Their primary purpose is to share information so that those inside and outside the institution are informed about gang members' activities.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 6. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on when the Ministry will be ready to report its choice of inmate supervision model. If the Ministry has already selected its preferred model, the report should indicate the supporting reasons for its choice.**
- 7. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee to indicate when the Security Threat Group Criminal Intelligence (STGCI) Unit became operational, and whether there are any early signs that this initiative is (or is not) making a positive difference in terms of the Ministry's ability to manage gang**

issues and security threats efficiently inside the institution. The report should also indicate how the Ministry plans to assess the success of this initiative going forward.

Management of Inmates

Rehabilitation Programming and Tracking the Results Needs Improvement

Following the 2000 audit, the Ministry had implemented processes for improving rehabilitation programs for offenders. However, institutions were not properly tracking participation and completion rates. Information was lacking on work-related, rehabilitation, and other institutional programs as well as the effectiveness of these programs in changing inmate behaviour. Enhancements to the Ministry's Offender Tracking Information System (OTIS) may provide better information to allow management to address this issue.

The Auditor recommended that the Ministry gather information on all its inmate programs to allow for institutional and province-wide assessment of their availability, participation rates, quality, and level of success in achieving their intended outcomes. The Ministry should also research programs offered in other jurisdictions as a cost-effective means of identifying best practices given the trend to shorter sentences and the large proportion of the inmate population remanded in custody.

During the public hearings, the Ministry advised that it is starting to track its inmate population and their correctional programming/rehabilitation needs. For example, about 50% of inmates have yet to complete high school and a large percentage is illiterate. Almost half of women inmates and close to 40% of males lack a source of income. Members asked whether AIS was monitoring which institutions were meeting their targets for offering training programs to inmates. The Ministry responded that this area needs improvement. In March 2008, AIS instituted a new institutional programming tracking instrument to enhance its Offender Tracking Information System (OTIS). According to officials, the system enhancement has not been in place long enough to do an evaluation.

Members asked how the large number of inmates remanded in custody is affecting the rehabilitation and correctional programming.⁵ The Ministry indicated that remanded individuals tend to remain in AIS care for short stays; however, rehabilitation programs in the AIS division are currently directed to sentenced offenders with sentences of six months or longer. (In addition, the people representing accused persons often don't want them to take programs such as sexual offending or anger management while they are remanded in custody, because it may then suggest to the courts that they are guilty.) Given the short stays of inmates remanded in custody, AIS is trying to find more suitable or appropriate programming to influence this population.

⁵ See the footnote at the bottom of page 3 for a fuller description of the distinctions within the inmate population—accused persons remanded in custody pending trial and sentenced offenders.

The Ministry described some of the programs aimed at the inmates remanded in custody, including Alcoholics Anonymous (AA), Narcotics Anonymous (NA), and life skills. Other short courses include those geared to basic literacy and numeracy. Volunteers from various agencies such as the Salvation Army provide instruction to inmates remanded in custody. The Ministry also works with the Ministry of Education to provide programming and to help inmates remanded in custody to earn their high school diploma.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 8. Given the significant increase in the proportion of inmates who are remanded in custody pending trial, the Ministry of Community Safety and Correctional Services should report to the Standing Committee on the specific steps being undertaken to address the programming needs of these inmates and the availability of programs to them.**
- 9. The Ministry of Community Safety and Correctional Services shall report to the Standing Committee on the issue of rehabilitation and correctional programming for those offenders who serve intermittent sentences at correctional facilities.**

Inmates with Mental Illness and Special Needs

The Ministry has made progress in diverting inmates with mental disorders from the criminal justice system and from its correctional facilities. Yet, in this more recent audit, information about inmates' mental-health status was lacking, as was any formal indication that the Ministry was providing adequate care and treatment for their conditions.

The Auditor noted that inmates with mental illness and/or special needs who are not being treated elsewhere should be provided with the appropriate levels of support and treatment. He recommended that the Ministry identify the necessary processes and resources to allow for proper assessments and identification of the mental-health status and special needs of inmates. Furthermore, the Ministry should identify the need for specialized treatment units in each institution and province-wide to accommodate the estimated number of inmates requiring such treatment, and determine the short and long-term options for meeting these needs. The Auditor also recommended that the Ministry monitor and report on the identified needs of inmates with mental illness and/or special needs and the extent that AIS facilities and programs for this group meets their needs.

During the public hearings the Ministry indicated that approximately 36% of inmates suffer from mental illness. Committee members asked what strides AIS is making in addressing the needs of those offenders.

The Ministry explained that AIS is working with the Ministry of Health and Long-Term Care (MOHLTC) in a \$50 million dollar "Service Enhancement Strategy" that aims to keep individuals suffering from mental illness out of corrections. AIS uses eight psychiatrists, 18 psychologists, and one psychometrist working in the

area of adult community care (to assist these individuals making the transition from correctional facilities into the community) for its 31 facilities.

AIS also has five centres to help determine the mental fitness of inmates.⁶ These individuals may be transferred from one of the five centres to any of the 432 mental health beds in the system. The division also has a 100 bed facility in Brockville for male sentenced inmates with major mental health conditions (there, the division contracts with the Royal Ottawa Health Care Group). AIS is also working with Dr. Greg Brown from Nipissing University in the development of a resident assessment inventory tool to assist the division in classifying individuals who suffer from mental health issues.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 10. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on its assessment of how the Ministry effectively deals with the large number of inmates suffering from mental illness including its capacity to do so currently and over the long term.**
- 11. The Ministry of Community Safety and Correctional Services in conjunction with the MOHLTC, report to the Standing Committee on the impact (to date) that the \$50 million Service Enhancement strategy funding is having in terms of keeping individuals who suffer from mental illness out of correctional facilities.**

Earned Remission

Inmates may earn a half-day remission of their sentences for each day served. To earn the sentence reduction, inmates must follow prison rules, demonstrate good behaviour, and participate in rehabilitation. Generally, the reduction is credited without the inmates having to undergo an assessment of compliance as required by legislation. The Ministry advised that similar to other provinces, Ontario would only withhold earned remission where an inmate had seriously violated prison rules.

The Auditor recommended that the Ministry either establish processes at all institutions to assess inmates' conduct and participation in work and rehabilitation programs in order to determine whether inmates are entitled to reduced sentences; or, request and obtain amendments to the *Ministry of Correctional Services Act* with respect to the requirements for earning remission and update the Ministry's website to reflect current practices.

The Ministry uses a "default" model for managing earned remission. Inmates who abide by institutional rules and expectations do not receive misconducts. The Ministry continues to ensure that earned remission is revoked through the

⁶ These include the following: 1) the Ottawa-Carleton Detention Centre; 2) the Algoma Treatment and Remand Centre; 3) the Hamilton-Wentworth Detention Centre; 4) the Maplehurst Correctional Complex; and 5) the Vanier Centre for Women.

misconduct processes where required.⁷ In response to the Auditor's recommendations, the Committee was informed that Ministry has pledged to review its practices with respect to the granting of earned remission by spring 2009. Should any changes be required, the Ministry will respond through the development of implementation plans.⁸

Detection of and Reporting on Alcohol and Illicit Drug Use in Correctional Facilities

AIS lacked adequate information on the extent and impact of alcohol and illicit drugs among inmates in its correctional facilities. Despite commitments made following the Auditor's 2000 audit, the Ministry has not introduced random alcohol and drug testing of inmates in connection with determining inmates' entitlement to early release.

In his more recent 2008 audit, the Auditor highlighted the need for Ministry officials to detect and report more effectively on the use of alcohol and illicit drugs in Ontario's correctional institutions and reduce their detrimental impact on institutional safety, inmate health, and rehabilitation programs. He recommended that the Ministry of Community Safety and Correctional Services improve its information systems to better capture and report on the details and trends of such incidents that are detected in its institutions. Furthermore, the Ministry should implement more rigorous detection practices such as random testing of inmates (as is done in certain other Canadian jurisdictions) to detect and deter alcohol and illicit drug use.

During the public hearings Committee Members asked about the extent to which alcohol and drugs are problems in the institutions. Ministry staff could not indicate the proportion of inmates who abuse alcohol or drugs. However, as already noted, the correctional institutions offer programs such as Alcoholics Anonymous and Narcotics Anonymous to help inmates deal with their addictions.

In response to Committee questions, the Ministry indicated that there were a total of 30 inmate deaths between fiscal 2000/01 and 2008/09 in which alcohol and drugs were determined to be a contributing factor, and 21 deaths where alcohol and drugs were directly related to the cause of death.⁹

The Ministry told the Committee about the ploys sometimes used by inmates to smuggle illicit substances into correctional institutions. Offenders serving intermittent sentences increase the risk of contraband due to the "in-and-out" nature of their movements. Keeping contraband out of correctional institutions is a priority for the Ministry. Officials highlighted the many and varied ways of

⁷ Ontario, Office of the Auditor General of Ontario, *2008 Annual Report* (December 2008), p. 94.

⁸ Ontario, Ministry of Community Safety and Correctional Services, Office of the Deputy Minister, *Summary Status Table* (March 4, 2009), p. 9.

⁹ Information provided to the Standing Committee on Public Accounts by the Office of the Deputy Minister of Correctional Services, Ministry of Community Safety and Correctional Services, April 17, 2009.

detering or detecting contraband, including: monitoring inmate-counsel and inmate-family interactions; seeking out corrupted correctional officers; intercepting contraband thrown over the fence; utilizing narcotics detection wands; undertaking canine searches, cell and institutional searches; and authorizing strip searches of new admissions including visual checks of their bodies and clothing.¹⁰

Noting that the Ministry had informed the Public Accounts Committee in 2001 that it planned to introduce random testing of inmates for alcohol and drug use, Members asked the Ministry how the initiative is progressing.

The Ministry explained that although the Auditor had recommended random alcohol and drug testing, there are no regulations in place to authorize a framework to support testing of inmates for these substances. The Ministry, with the support of the Minister is pursuing a different approach. Instead of random drug testing, the Ministry will be seeking to prevent the illicit substances from entering the institutions through prevention, education, and enforcement initiatives.

The Ministry also drew the Committee's attention to a 2006 Supreme Court of Canada decision, *R. v. Shoker* which ruled on the matter of search and seizure of bodily samples.¹¹ The principle in *Shoker* was that the sentencing judge lacked the jurisdiction to require the testing of bodily samples because he was not statutorily authorized to do so under the *Criminal Code*. According to the Ministry,

A recent Supreme Court decision indicated that it wasn't possible to conduct random tests of inmates for drugs and alcohol. We're still following that case and will certainly take every possible method we can to prevent . . .¹²

When asked by Committee Members whether the Ministry would use random alcohol and drug testing of inmates if the regulations were in effect and if it weren't contrary to court rulings, Ministry officials replied that they would absolutely consider it.

The Standing Committee on Public Accounts recommends the following:

- 12. Given that random alcohol and drug testing of inmates is practised in certain other Canadian jurisdictions, and in light of the number of deaths in Ontario institutions related to alcohol and illicit drugs, the Ministry of Community Safety and Correctional Services shall report to the Standing Committee as to whether it is prepared to make a regulation to authorize random alcohol and drug testing of inmates and if so, when?**

¹⁰ Ontario Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Hansard: Official Report of Debates*, 39th Parliament, 1st Session (11 March 2009), pp. 267 and 271.

¹¹ *R. v. Shoker*, 2006 2 S.C.R. 399. See link at

<http://csc.lexum.umontreal.ca/en/2006/2006scc44/2006scc44.html>

¹² Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Hansard: Official Report of Debates*, 39th Parliament, 1st Session (11 March 2009), p. 279.

Management of Staff

Correctional Officer Absenteeism and Overtime Payments

AIS continues to have a serious problem with the absenteeism of correctional officers, including the abuse of sick leave and overtime provisions. The average number of sick days per officer, based on an eight-hour day, was 32.5 days per year at the end of 2007. This was an increase of 63% since 2001. As a result, AIS incurs almost \$9 million in additional costs for replacement workers and a further \$11 million in overtime payments each year.¹³ By way of comparison, Alberta and British Columbia both had significantly lower absenteeism than Ontario.¹⁴

Noting that correctional institutions should be staffed appropriately and chronic or culpable absenteeism be properly dealt with, the Auditor recommended that the Ministry re-evaluate its Attendance Support Program to ensure that it can properly identify and deal with employees who abuse sick leave benefits.¹⁵ The Ministry should also investigate the reasons for large overtime payments program-wide and to individual employees and implement corrective measures to reduce overtime costs. Furthermore, the Ministry should investigate the reasons other jurisdictions have lower absenteeism, including the possible effect of 12-hour shifts. Finally, the Auditor recommended that the Ministry set targets for reducing absenteeism to acceptable levels and implement effective measures for achieving these targets.

During the public hearings, the Ministry characterized the cost associated with staff absenteeism and overtime as one of the Ministry's most problematic issues. Members asked the Ministry if it was convinced that the absenteeism levels among correctional officers constituted acceptable or "culpable absenteeism." The Ministry responded that AIS has looked at a number of indicators suggesting the problem is culpable absenteeism, particularly when they tracked the days correctional officers were taking. The Ministry indicated that it does not take issue with legitimate absenteeism but culpable absenteeism must be addressed. The matter has been the focus of recent collective bargaining for the correctional officer bargaining unit within the Ontario Public Service. In the Ministry's view, between 36% and 40% of correctional officers are abusing their sick days.

In response to Committee questions, the Ministry indicated that the three correctional institutions that ranked highest in terms of sick leave in 2007 were the Toronto Jail, the Toronto East Detention Centre in Scarborough, and the Central East Correctional Centre in Lindsay. Over the last 15 years, no correctional officer

¹³ Correctional officer absenteeism and staff shortages may also lead to offender lockdowns at correctional institutions which disrupt offender routines, rehabilitation programming, and court appearances.

¹⁴ In these two provinces, correctional officers worked no compressed work weeks and typically worked shifts of less than eight hours. See Ontario, Office of the Auditor General of Ontario, *2008 Annual Report* (December 2008), p. 98.

¹⁵ According to the Ministry's Attendance Support Program Manual, "culpable absenteeism" is defined as abuse of sick leave provisions involving deliberate misrepresentation or misuse of sick leave." Ibid., p. 97.

has ever been dismissed due to culpable absenteeism.¹⁶ The Ministry believes that the tentative collective agreement negotiated with the correctional officers will lead to improvement in lowering the absenteeism rate.¹⁷

Some Members expressed the concern that unsanitary conditions of aging, overcrowded jails such as the Toronto Jail may contribute to the high rate of absenteeism among some correctional officers, noting that it was not surprising that this particular institution reported the highest rate of sick time among correctional officers.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 13. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee indicating the AIS management targets and time frame for the reduction of the average number of correctional officer sick days. The report should provide this information for each institution. The Ministry should also provide in this report the details of any actions taken to improve working conditions at institutions with high levels of absenteeism.**

¹⁶ In response to a Member's question posed during the March 11 public hearings, Ministry officials indicated that at least one correctional officer was dismissed over the last 15 years for culpable absenteeism. Ministry officials offered to double-check this information and in April, 2009 clarified that a review of records for the period 1995 to March 27, 2009 confirmed that no correctional officers have been dismissed due to absenteeism. E-mail correspondence from the Office of the Deputy Minister, Ministry of Community Safety and Correctional Services, April 17, 2009.

¹⁷ The Ministry implemented a new Attendance Support Management Pilot Project (ASMPP). It replaces the former Attendance Support Program (ASP) for the OPSEU correctional bargaining unit and its managers. The ASMPP applies to non-culpable absenteeism. It is intended to reduce and manage absenteeism through a consistent and fair process. Employees move through its 4 levels and each is triggered if an employee exceeds four occurrences in a 12-month period, or if any occurrence or a combination exceeds seven days of absence in a twelve-month period. Both parties also agreed to establish a Joint Attendance Strategy and Implementation Committee (JASIC) made up of employer and union representatives. The Committee was established to set worker absenteeism targets; monitor the rates of attendance; explore health and productivity programs to improve health, wellness, and levels of attendance; and cooperative approaches to accommodation. JASIC meetings have been suspended pending resolution of a policy grievance scheduled for hearings in November 2009. To prepare for the launch of the new ASMPP, 21 information sessions were conducted for over 480 managers across Ontario between June and September 2009. Feedback from the sessions was positive. See: Corrections' Response to Standing Committee Query, Standing Committee on Public Accounts, October 29, 2009.

CONSOLIDATED LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS

The Committee requests that the Ministry of Community and Social Services provide the Committee Clerk with a written response to the following recommendations within 120 calendar days of the tabling of this report with the Speaker of the Legislative Assembly.

1. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on whether some or all of the findings of *The Changing Face of Corrections* study can be shared with the Legislature and the public to foster greater awareness of the issues. In addition, the Ministry should report to the Standing Committee on any initiatives it plans to introduce in response to the FPT study.**
2. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee as to the status of the cross-jurisdictional scan initiated by the Ministry to examine correctional facility operating costs and cost-savings, and any best practices identified from other provinces and the federal government that can be applied in Ontario.**
3. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services in consultation with the Ministry of the Attorney General report to the Standing Committee on options to discourage inmates from “gaming” the system, i.e., declining opportunities to be transferred out of facilities such as the Toronto Jail to secure a “two-for-one” or “three-for-one” reduction in their sentence for time already served in aging, overcrowded jails.**
4. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on the results of its capacity study, and in particular, the expected number of inmates and its forecast of capacity to meet demand over the medium and long term.**
5. **The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on its assessment to date of the electronic supervision program (ESP) of inmates. Specifically, the report should address:**
 - **whether the Ministry is meeting its objective of having a higher percentage of inmates serve their sentence under the electronic supervision program;**
 - **how the Ministry’s partnership is working out with The Salvation Army, whose staff serve as ESP officers; and**
 - **what monetary savings and other benefits may have resulted from the ESP generally (e.g., lower re-offending rates).**

6. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on when the Ministry will be ready to report its choice of inmate supervision model. If the Ministry has already selected its preferred model, the report should indicate the supporting reasons for its choice.
7. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee to indicate when the Security Threat Group Criminal Intelligence (STGCI) Unit became operational, and whether there are any early signs that this initiative is (or is not) making a positive difference in terms of the Ministry's ability to manage gang issues and security threats efficiently inside the institution. The report should also indicate how the Ministry plans to assess the success of this initiative going forward.
8. Given the significant increase in the proportion of inmates who are remanded in custody pending trial, the Ministry of Community Safety and Correctional Services should report to the Standing Committee on the specific steps being undertaken to address the programming needs of these inmates and the availability of programs to them.
9. The Ministry of Community Safety and Correctional Services shall report to the Standing Committee on the issue of rehabilitation and correctional programming for those offenders who serve intermittent sentences at correctional facilities.
10. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee on its assessment of how the Ministry effectively deals with the large number of inmates suffering from mental illness including its capacity to do so currently and over the long term.
11. The Ministry of Community Safety and Correctional Services in conjunction with the MOHLTC, report to the Standing Committee on the impact (to date) that the \$50 million Service Enhancement strategy funding is having in terms of keeping individuals who suffer from mental illness out of correctional facilities.
12. Given that random alcohol and drug testing of inmates is practised in certain other Canadian jurisdictions, and in light of the number of deaths in Ontario institutions related to alcohol and illicit drugs, the Ministry of Community Safety and Correctional Services shall report to the Standing Committee as to whether it is prepared to make a regulation to authorize random alcohol and drug testing of inmates and if so, when?
13. The Ministry of Community Safety and Correctional Services report to the Standing Committee indicating the AIS management targets and time frame for the reduction of the average number of correctional

officer sick days. The report should provide this information for each institution. The Ministry should also provide in this report the details of any actions taken to improve working conditions at institutions with high levels of absenteeism.

13. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des objectifs et des délais fixés par la direction des SEA pour réduire le nombre moyen de congés de maladie pris par les agents de correction. Son rapport doit contenir cette information pour chaque établissement ainsi que les détails des mesures prises pour améliorer les conditions de travail dans les établissements où les taux d'absentéisme sont élevés.

- les économies et autres avantages qui pourraient découler du PSE en général (p. ex. réduction du taux de récidive).
6. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent quand le Ministère sera prêt à faire connaître le modèle de surveillance des détenus qu'il a choisi. Si le Ministère a déjà choisi un modèle, le rapport doit justifier son choix.
 7. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent quand l'Unité des renseignements criminels sur les groupes menaçant la sécurité (URCGMS) est devenue opérationnelle, et s'il y a des signes que cette initiative aide (ou non) le Ministère à régler efficacement les problèmes associés aux bandes criminalisées et les menaces à la sécurité à l'intérieur de l'établissement. Le rapport doit aussi indiquer comment le Ministère prévoit d'évaluer le succès de cette initiative dans l'avenir.
 8. Étant donné la proportion croissante d'accusés en détention provisoire dans l'attente de leur procès, le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des mesures prises pour offrir à ces détenus les programmes dont ils ont besoin et de la disponibilité de ces programmes.
 9. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des programmes correctionnels et de réadaptation offerts aux contrevenants qui purgent des peines discontinues dans les établissements correctionnels.
 10. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent de son efficacité à composer avec le grand nombre de détenus souffrant de troubles mentaux, à l'heure actuelle et à long terme.
 11. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, de concert avec le MSSLD, indique au Comité permanent si les 50 millions de dollars investis dans la stratégie d'amélioration des services aident à garder les personnes atteintes de troubles mentaux hors des établissements correctionnels.
 12. Étant donné que d'autres administrations canadiennes procèdent à des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, et compte tenu du nombre de décès de détenus liés à l'alcool et aux drogues illécites, le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent s'il est disposé à prendre un règlement autorisant les tests aléatoires de dépistage et, le cas échéant, quand il le fera.

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité demande au ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de faire parvenir au greffier du comité une réponse écrite aux recommandations suivantes dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative.

1. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent s'il est possible de communiquer une partie ou la totalité des constatations de l'étude sur le visage changeant des services correctionnels à l'Assemblée législative et au public afin de favoriser une plus grande sensibilisation aux questions en jeu. Le Ministère doit aussi rendre compte au Comité permanent des initiatives prévues en réponse à l'étude FPT.
2. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent où en est l'analyse comparative entreprise afin de déterminer les coûts de fonctionnement des établissements correctionnels ainsi que les économies possibles et d'identifier les pratiques exemplaires adoptées par le gouvernement fédéral ou par d'autres provinces qui pourraient s'appliquer en Ontario.

3. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, en consultation avec le ministre du Procureur général, rend compte au Comité permanent des façons possibles de dissuader les détenus de refuser un transfertement vers des établissements plus modernes, dans l'espoir que leur peine soit réduite de deux ou trois jours pour chaque jour passé dans des prisons surpeuplées comme celle de Toronto.

4. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des résultats de son étude de capacité, notamment en prévoyant le nombre de détenus et la capacité à répondre à la demande à moyen et à long terme.

5. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels présente un rapport au Comité permanent sur son évaluation à ce jour du Programme de surveillance électronique (PSE) des détenus. Le rapport doit notamment indiquer :

- si le Ministère atteint son objectif d'accroître le pourcentage de détenus qui purgent leur peine dans le cadre du Programme de surveillance électronique;
- le succès du partenariat du Ministère avec l'Armée du Salut, dont les membres font office d'agents du PSE;

au taux élevé d'absentéisme de certains agents de correction et indiqués qu'ils n'étaient pas surpris d'apprendre que cet établissement remportait la palme du taux d'absentéisme le plus élevé.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

13. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services

correctionnels rend compte au Comité permanent des objectifs et des délais fixés par la direction des SEA pour réduire le nombre moyen de congés de maladie pris par les agents de correction. Son rapport doit contenir cette information pour chaque établissement ainsi que les détails des mesures prises pour améliorer les conditions de travail dans les établissements où les taux d'absentéisme sont élevés.

ramener les taux d'absentéisme à des niveaux acceptables et qu'il mette en œuvre des mesures efficaces pour atteindre ces cibles.

Durant les audiences publiques, le Ministère a indiqué que les coûts associés à l'absentéisme et aux heures supplémentaires du personnel étaient l'un de ses plus grands problèmes. Les membres du Comité ont demandé au Ministère s'il était convaincu que les taux d'absentéisme des agents de correction étaient acceptables ou s'il s'agissait d'un « absentéisme volontaire ». Le Ministère a répondu que certains indicateurs examinés par les SEA – particulièrement les jours de congé pris par les agents de correction – portaient à croire qu'il s'agissait d'un absentéisme volontaire. Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas de problème avec les absences légitimes mais qu'il devait sévir contre l'absentéisme volontaire. La question a d'ailleurs fait l'objet récemment de négociations collectives avec l'unité de négociation des agents de correction de la fonction publique de l'Ontario. De l'avis du Ministère, entre 36 % et 40 % des agents de correction abusent de leurs congés de maladie.

En réponse aux questions du Comité, le Ministère a indiqué que les trois établissements correctionnels qui se classaient en tête de liste pour les congés de maladie en 2007 étaient la Prison de Toronto, le Centre de détention de l'Est de Toronto à Scarborough et le Centre correctionnel du Centre-Est à Lindsay. Aucun agent de correction n'a été licencié pour cause d'absentéisme volontaire au cours des 15 dernières années¹⁶. Le Ministère croit que la convention collective provisoire négociée avec les agents de correction aidera à réduire le taux d'absentéisme¹⁷.

Certains membres du Comité ont dit craindre que les conditions insalubres existant dans les vieilles prisons surpeuplées telles que la Prison de Toronto ne contribuent

¹⁶ En réponse à une question posée par un membre du Comité durant les audiences publiques du 1^{er} mars, les représentants du Ministère ont indiqué qu'au moins un agent de correction avait été licencié pour absentéisme volontaire au cours des 15 dernières années. Ils ont offert de vérifier cette information et, en avril 2009, ils ont confirmé que, selon un examen des dossiers, aucun agent de correction n'avait été licencié pour cause d'absentéisme durant la période allant de 1995 au 27 mars 2009. Courriel du Bureau du sous-ministre, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 17 avril 2009.

¹⁷ Le Ministère a mis en œuvre un projet pilote d'encouragement à l'assiduité (PPEA), qui remplace l'ancien Programme d'encouragement à l'assiduité (PEA) pour l'unité de négociation collective des agents de correction du SEFPO et ses gestionnaires. Le PPEA s'applique à l'absentéisme involontaire. Il vise à réduire et à gérer l'absentéisme au moyen d'un processus cohérent et équitable. Il compte 4 niveaux, chaque niveau étant déclenché lorsqu'un employé enregistre plus de 4 incidents au cours d'une période de 12 mois, ou si tout incident ou combinaison dépasse 7 jours d'absence en 12 mois. Les deux parties ont également convenu d'établir un comité mixte de mise en œuvre de la stratégie d'encouragement à l'assiduité composé de représentants de l'employeur et du syndicat. Ce comité a été établi afin de fixer des cibles en matière d'absentéisme; de surveiller les taux d'assiduité; d'envisager des programmes de santé et de productivité afin d'améliorer la santé, le bien-être et les taux d'assiduité; et de négocier des accommodements. Le comité a suspendu ses réunions en attendant le règlement d'un grief de principe devant être entendu en novembre 2009. En préparation pour le lancement du PPEA, 21 séances d'information ont été offertes à plus de 480 gestionnaires de tout l'Ontario entre juin et septembre 2009. Les rétroactions à ces séances étaient favorables. Voir la réponse du Service correctionnel à la question du Comité permanent des comptes publics, 29 octobre 2009.

12. Étant donné que d'autres administrations canadiennes procèdent à des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, et compte tenu du nombre de décès de détenus liés à l'alcool et aux drogues illicites, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent s'il est disposé à adopter un règlement autorisant les tests aléatoires de dépistage et, le cas échéant, quand il le fera.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

Gestion du personnel

Absentéisme chez les agents de correction et paiements d'heures supplémentaires

Les SEA continuent de faire face à un grave problème d'absentéisme chez les agents de correction, qui ont tendance à faire une utilisation abusive des dispositions relatives aux congés de maladie et aux heures supplémentaires. Sur la base d'une journée de huit heures, les agents de correction avaient pris en moyenne 32,5 jours de maladie en 2007, ce qui représentait une augmentation de 63 % depuis 2001. Ainsi, les SEA encourrent des dépenses additionnelles de près de 9 millions de dollars pour remplacer les agents absents et de 11 millions de dollars pour payer les heures supplémentaires chaque année¹³. Le taux d'absentéisme des agents de correction était beaucoup moins élevé en Alberta et en Colombie-Britannique qu'en Ontario¹⁴.

Notant que les établissements correctionnels devaient disposer d'un personnel suffisant et régler de façon satisfaisante les problèmes d'absentéisme chronique ou volontaire, le vérificateur a recommandé au Ministère de réévaluer son Programme d'encouragement à l'assiduité pour s'assurer qu'il permet d'identifier et de sanctionner les employés qui font une utilisation abusive de leurs congés de maladie¹⁵. Le Ministère devait également analyser les causes des importants paiements d'heures supplémentaires à l'échelle du programme et à divers employés et prendre les mesures nécessaires pour réduire les coûts des heures supplémentaires. Il devait aussi déterminer pourquoi les taux d'absentéisme sont moins élevés ailleurs, ainsi que l'effet possible des quarts de travail de 12 heures. Enfin, le vérificateur a recommandé que le Ministère établisse des objectifs pour

¹³ L'absentéisme des agents de correction et les pénuries de personnel peuvent aussi obliger les établissements correctionnels à confiner les détenus dans leur cellule, ce qui perturbe la routine des détenus, les programmes de réadaptation et les comparutions devant les tribunaux.

¹⁴ Dans ces deux provinces, les agents de correction ne disposaient pas de la semaine de travail comprise et faisaient en général des quarts de travail de moins de huit heures. Voir Ontario, Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport annuel 2008* (décembre 2008), p. 114.

¹⁵ Selon le manuel du Programme d'encouragement à l'assiduité du Ministère, « absentéisme volontaire » s'entend de l'abus des dispositions relatives aux congés de maladie fondé sur une fausse interprétation ou une utilisation abusive déléguée du congé de maladie. *Ibid.*, p. 97.

contrevenants qui purgent des peines discontinues font augmenter le risque de contrebande en raison de leurs entrées et sorties fréquentes. La lutte contre la contrebande est une des priorités du Ministère. Les représentants du Ministère ont énuméré les nombreuses stratégies employées pour détecter les objets interdits et décourager la contrebande : surveiller les interactions entre les détenus et leurs avocats et entre les détenus et les membres de leur famille; être à l'affût des agents de correction corrompus; intercepter les objets lancés par-dessus les clôtures; utiliser des dispositifs de détection des narcotiques; fouiller les cellules et les établissements avec des chiens; et autoriser des fouilles à nu des nouveaux détenus, notamment en soumettant leurs corps et leurs vêtements à des inspections visuelles¹⁰.

Les membres du Comité ont rappelé au Ministère qu'il les avait informés en 2001 qu'il comptait instituer des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, et ils lui ont demandé s'il avait fait des progrès à cet égard. Le Ministère a expliqué que le vérificateur lui avait effectivement recommandé d'instituer des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, mais qu'il n'y avait pas de cadre réglementaire autorisant de tels tests. Le Ministère, appuyé par le ministre, a décidé de procéder autrement. Au lieu de procéder à des tests aléatoires de dépistage, il s'efforcera de décourager la contrebande de substances illicites par la prévention, l'éducation et l'application des règlements.

Le Ministère a aussi attiré l'attention du Comité sur une décision rendue en 2006 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker*, relativement au prélèvement de substances corporelles¹¹. Le principe déterminant dans l'affaire *Shoker* était que le *Code criminel* n'habilitait pas le juge chargé de la détermination de la peine à autoriser le prélèvement de substances corporelles. Selon le Ministère,

Dans une décision récente, la Cour suprême a indiqué qu'il n'était pas possible de procéder à des tests aléatoires pour dépister la consommation d'alcool et de drogues chez les détenus. Nous continuons de suivre l'affaire et nous prendrons certainement toutes les mesures possibles pour prévenir...¹²

Lorsque les membres du Comité leur ont demandé s'ils auraient recours à des tests aléatoires de dépistage si les règlements le permettaient et si cela n'allait pas à

¹⁰ Assemblée législative de l'Ontario, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats, 39^e législature, 1^{re} session (11 mars 2009), pp. 267 et 271.
¹¹ *R. c. Shoker*, 2006 2 S.C.R. 399, <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/2006/2006csc44/2006csc44.html>
¹² Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, Journal des débats, 39^e législature, 1^{re} session (11 mars 2009), p. 279.

cas de mauvaise conduite pour annuler, si nécessaire, une réduction méritée de peine⁷. En réponse aux recommandations du vérificateur, le Ministère a informé le Comité qu'il avait promis d'examiner ses pratiques en matière de réduction méritée de peine au plus tard au printemps 2009. S'il est nécessaire d'apporter des changements, le Ministère élaborera des plans de mise en œuvre⁸.

Détection et signalement de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels

Les SEA n'avaient pas de données fiables sur la portée et l'incidence de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans ses établissements. Malgré les engagements pris après la vérification de 2000, le Ministère n'a pas institué de tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues afin d'aider à déterminer si les détenus étaient admissibles à une mise en liberté anticipée.

Dans son rapport de 2008, le vérificateur a souligné que les représentants du Ministère devaient détecter et signaler plus efficacement la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels de l'Ontario et réduire son impact négatif sur la sécurité au sein des établissements, la santé des détenus et les programmes de réadaptation. Il a recommandé au Ministère d'améliorer ses systèmes d'information pour mieux recenser les détails et les tendances liés aux incidents détectés dans ses établissements et faire rapport sur ceux-ci. Le Ministère devait aussi mettre en œuvre des pratiques de détection plus rigoureuses, telles que les tests aléatoires effectués dans certaines autres administrations canadiennes, pour détecter la consommation d'alcool et de drogues illicites et dissuader les détenus d'en consommer.

Durant les audiences publiques, les membres du Comité ont demandé aux représentants du Ministère de leur préciser l'étendue du problème d'alcool et de drogues dans les établissements. Ces représentants ont été incapables d'indiquer la proportion de détenus qui font une consommation abusive d'alcool ou de drogues. Comme il est noté plus haut, les établissements correctionnels offrent des programmes tels qu'Alcooliques Anonymes et Narcotiques Anonymes pour aider les détenus à lutter contre leurs problèmes de toxicomanie.

En réponse aux questions du Comité, le Ministère a indiqué qu'entre 2000-2001 et 2008-2009, l'alcool et les drogues avaient causé la mort de 21 détenus et contribué au décès de 30 autres⁹.

Le Ministère a parlé au Comité des stratégies parfois employées par les détenus pour faire entrer des substances illicites dans les établissements correctionnels. Les

⁷ Ontario, Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Rapport annuel 2008* (décembre 2008), p. 110.
⁸ Ontario, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Bureau du sous-ministre, tableau récapitulatif de l'état d'avancement (4 mars 2009), p. 9.
⁹ Information fournie au Comité permanent des comptes publics par le Bureau du sous-ministre des Services correctionnels, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 17 avril 2009.

Les SFA comptent aussi cinq centres qui aident à déterminer l'état de santé mentale des détenus⁶. Ceux qui ont des problèmes peuvent être transférés d'un des cinq centres à n'importe lequel des 432 lits du système réservés aux patients des services de santé mentale. Les SFA administrent aussi un établissement de 100 lits à Brockville pour les détenus de sexe masculin purgeant une peine qui ont des problèmes graves de santé mentale (la division a passé un contrat avec les Services de santé Royal Ottawa). Les SFA travaillent avec le Dr Greg Brown, de l'Université Nipissing, à l'élaboration d'un outil d'évaluation de la personnalité afin d'aider la division à classer les personnes qui souffrent de problèmes de santé mentale.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

10. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent de son efficacité à composer avec le grand nombre de détenus souffrant de troubles mentaux, à l'heure actuelle et à long terme.

11. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, de concert avec le MSSLD, indique au Comité permanent si les 50 millions de dollars investis dans la stratégie d'amélioration des services aident à garder les personnes atteintes de troubles mentaux hors des établissements correctionnels.

Réduction méritée de peine

Les détenus peuvent voir leur peine réduite d'une demi-journée pour chaque jour passé en prison. Pour avoir droit à cette réduction, les détenus doivent respecter les règles de la prison, afficher un bon comportement et participer à un programme de réadaptation. En général, la réduction est accordée sans que les détenus aient à subir une évaluation de la conformité, comme l'exige la loi. Le Ministère nous a informés que, comme d'autres provinces, l'Ontario ne refuse la réduction méritée de peine qu'en cas d'infraction grave aux règles pénitentiaires. Le vérificateur a recommandé que le Ministère établisse des procédures d'évaluation dans tous les établissements afin de déterminer si la conduite des détenus et leur participation aux programmes de travail et de réadaptation devraient leur donner droit à une réduction de peine, ou encore qu'il obtienne des modifications de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* concernant les exigences relatives à la réduction méritée de peine et mette à jour son site Web pour rendre compte des pratiques actuelles.

Le Ministère utilise un modèle de gestion « par défaut » de la réduction méritée de peine. Les détenus qui respectent les règles et les attentes des établissements ne sont pas pénalisés. Le Ministère continue d'utiliser des processus d'examen des

⁶ Ces centres comprennent : 1) le Centre de détention d'Ottawa-Carleton; 2) le Centre de traitement et de détention provisoire d'Algomá; 3) le Centre de détention de Hamilton-Wentworth; 4) le Complexe correctionnel Maplehurst; et 5) le Centre Vanier pour femmes.

8. Étant donné la proportion croissante d'accusés en détention provisoire dans l'attente de leur procès, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des mesures prises pour offrir à ces détenus les programmes dont ils ont besoin et de la disponibilité de ces programmes.
9. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des programmes de réadaptation offerts aux contrevenants qui purgent des peines discontinuées dans les établissements correctionnels.

Détenus ayant des troubles mentaux et des besoins particuliers

Le Ministère a mis en place des programmes de déjudiciarisation des détenus atteints de troubles mentaux pour éviter qu'ils se retrouvent dans des établissements correctionnels. Au moment de la vérification la plus récente, il ne disposait toutefois pas de données suffisantes sur l'état de santé mentale des détenus et il ne savait pas si les traitements et les soins offerts répondaient à leurs besoins.

Le vérificateur a fait remarquer que les détenus ayant des troubles mentaux ou des besoins particuliers qui ne sont pas traités ailleurs devraient recevoir des niveaux appropriés de soutien et de traitement. Il a recommandé que le Ministère recense les processus et ressources nécessaires pour permettre l'évaluation et la désignation appropriées des détenus ayant des problèmes de santé mentale et des besoins particuliers. Le Ministère devait aussi cerner les unités de traitement spécialisées requises dans chaque établissement et à l'échelle de la province pour accueillir le nombre estimé de détenus nécessitant de tels traitements et déterminer les options à court et à long terme pour répondre aux besoins. Le vérificateur a aussi recommandé que le Ministère détermine les besoins des détenus ayant des problèmes de santé mentale ou des besoins particuliers et la mesure dans laquelle les installations et les programmes des SEA conçus à leur intention répondent à ces besoins, et qu'il fasse rapport à ce sujet.

Durant les audiences publiques, le Ministère a indiqué qu'environ 36 % des détenus étaient atteints de troubles mentaux. Les membres du Comité ont demandé ce que les SEA avaient fait pour répondre aux besoins de ces contrevenants.

Le Ministère a expliqué que les SEA travaillaient avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD) à une « stratégie d'amélioration des services » dotée de 50 millions de dollars, pour que les personnes souffrant de maladies mentales ne se retrouvent pas dans des établissements correctionnels. Les SEA emploient huit psychiatres, 18 psychologues et un psychométricien pour qu'ils aident les détenus adultes de leurs 31 établissements à réintégrer la collectivité.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère recueille des renseignements sur tous ses programmes pour les détenus afin de permettre une évaluation de leur disponibilité et de leur qualité, des taux de participation et du degré de succès dans l'atteinte des objectifs visés. Le Ministère devait aussi effectuer une recherche sur les programmes offerts dans d'autres administrations en vue de déterminer les pratiques exemplaires de façon économique, étant donné la tendance à imposer des peines plus courtes et la forte proportion de personnes placées en détention provisoire.

Durant les audiences publiques, le Ministère a indiqué qu'il avait commencé à assurer un suivi de sa population carcérale et des programmes de réadaptation et autres dont elle avait besoin. Par exemple, environ 50 % des détenus n'ont pas terminé leurs études secondaires et une grande partie d'entre eux sont analphabètes. Quasiment la moitié des prisonnières et près de 40 % des prisonniers n'ont aucune source de revenu. Les membres du Comité ont demandé si les SEA vérifiaient quels établissements atteignaient leurs objectifs touchant les programmes de formation à offrir aux détenus. Le Ministère a répondu qu'il y avait du chemin à faire à cet égard. En mars 2008, les SEA se sont dotés d'un nouvel outil de suivi des programmes afin d'améliorer leur Système informatique de suivi des contrevenants (SISC). Selon leurs représentants, cet outil n'est pas en place depuis assez longtemps pour être évalué.

Les membres du Comité ont demandé quel était l'effet du grand nombre d'accusés en détention provisoire sur les programmes correctionnels et de réadaptation⁵. Le Ministère a indiqué que les personnes en détention provisoire passaient généralement peu de temps dans les établissements des SEA. Or, les programmes de réadaptation des SEA s'adressent actuellement aux délinquants purgeant une peine de six mois ou plus. (Par ailleurs, les représentants des accusés en détention provisoire préfèrent que ceux-ci ne s'inscrivent pas à des programmes de gestion de la colère ou de traitement des délinquants sexuels, parce que cela pourrait donner l'impression aux tribunaux qu'ils sont coupables.) Comme les accusés passent peu de temps en détention provisoire, les SEA essaient de trouver des programmes mieux adaptés à leurs besoins.

Le Ministère a décrit certains des programmes à l'intention des accusés en détention provisoire, dont Alcoolistes Anonymes (AA), Narcotiques Anonymes (NA) et les programmes de préparation à la vie active. Il existe aussi des programmes de littératie et de numératie de courte durée. Les instructeurs des programmes à l'intention des accusés en détention provisoire sont des bénévoles appartenant à des organismes tels que l'Armée du Salut. Le Ministère travaille aussi avec le ministère de l'Éducation afin d'offrir des programmes et d'aider les accusés en détention provisoire à obtenir leur diplôme d'études secondaires.

⁵ Voir la note au bas de la page 3 pour une description plus complète de la différence entre les accusés en détention provisoire en attendant leur procès et les délinquants qui purgent une peine.

classique, de terroristes, d'extrémistes ou de groupes haineux. En réponse aux recommandations du vérificateur, les SEA ont demandé à leurs cadres supérieurs de documenter et de signaler toutes les agressions entre détenus dans chaque établissement.

La nouvelle Unité des renseignements criminels sur les groupes menaçant la sécurité (URCGMS) du Ministère se compose d'agents de renseignement répartis stratégiquement dans des établissements correctionnels de toutes tailles à travers la province. Elle assure la liaison entre l'agent ou le gestionnaire de la sécurité de chaque établissement et les services de police à l'extérieur. Son expertise réside dans la gestion des membres de bandes criminalisées ou d'autres groupes posant une menace à la sécurité; c'est-à-dire que l'Unité détermine dans quelles unités résidentielles ces membres devraient être logés, veille à ce que les bandes criminalisées n'entrent pas en contact les unes avec les autres, détermine les objets passés en contrebande dans l'établissement et partage des renseignements avec les services de police. Son principal objectif est de partager des renseignements pour que les intervenants à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement soient au courant des activités des membres de bandes criminalisées.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

6. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent quand le Ministère sera prêt à faire connaître le modèle de surveillance des détenus qu'il a choisi. Si le Ministère a déjà choisi un modèle, le rapport doit justifier son choix.

7. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent quand l'Unité des renseignements criminels sur les groupes menaçant la sécurité (URCGMS) est devenue opérationnelle, et s'il y a des signes que cette initiative aide (ou non) le Ministère à régler efficacement les problèmes associés aux bandes criminalisées et les menaces à la sécurité à l'intérieur de l'établissement. Le rapport doit aussi indiquer comment le Ministère prévoit d'évaluer le succès de cette initiative dans l'avenir.

Gestion des détenus

Nécessité d'améliorer les programmes de réadaptation et le suivi des résultats

Après la vérification de 2000, le Ministère a mis en œuvre des processus afin d'améliorer les programmes de réadaptation à l'intention des contrevenants. Les établissements ne faisaient parfois pas un suivi adéquat des taux de participation et d'achèvement. Il n'y avait pas suffisamment d'information sur les programmes de travail, de réadaptation et autres des établissements ni sur l'efficacité de ces programmes, s'agissant de modifier le comportement des détenus. On pourrait fournir des renseignements plus utiles à la direction en apportant des améliorations au Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) du Ministère.

Sécurité dans les établissements

Modèle de surveillance des détenus

Malgré une hausse du nombre quotidien moyen de détenus, le Ministère a réussi à réduire sensiblement le nombre d'incidents de sécurité dans ses établissements. L'Ontario utilise actuellement un modèle de surveillance indirecte pour 60 % des détenus logés dans des établissements modernes, y compris les super-prisons construites ou rénovées dans le cadre du PRIA. Le vérificateur a souligné que la direction des SEA avait indiqué à l'origine que les nouveaux établissements correctionnels de l'Ontario étaient censés appliquer le modèle de surveillance directe⁴. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pas effectué d'études formelles à l'appui de cette décision. Le choix du modèle est important, car il peut se traduire par une réduction ou une augmentation des coûts de fonctionnement et des risques pour la santé et la sécurité des détenus et du personnel.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère procède à une analyse en bonne et due forme des différents modèles de surveillance des détenus, notamment en ce qui concerne les aspects financiers, le fonctionnement, la santé et sécurité, et utilise ces données pour appuyer ses décisions concernant le ou les types appropriés de modèles de surveillance à utiliser dans les établissements existants ou nouveaux de l'Ontario.

Le Ministère a indiqué durant les audiences publiques que les établissements de l'Ontario utilisaient actuellement une combinaison de surveillance directe et de surveillance indirecte. Malgré la présence de données appuyant le modèle de surveillance directe, ses représentants ont indiqué qu'il était trop tôt pour savoir quel modèle les SEA allaient choisir.

Le vérificateur a également recommandé que le Ministère assure le suivi des agressions entre détenus et fasse rapport à ce sujet, et qu'il utilise ces données pour repérer les pratiques exemplaires en vigueur dans les établissements plus performants à ce chapitre afin d'en généraliser l'application. Le Ministère devait analyser les raisons du non-respect des politiques et procédures de sécurité et déterminer les mesures à prendre dans les établissements où ces problèmes sont récurrents.

Le Ministère a indiqué au Comité qu'environ 18 % des détenus appartenaient à des bandes qui posent une menace à la sécurité, qu'il s'agisse de crime organisé de type

⁴ L'Alberta et la Colombie-Britannique utilisent des modèles de surveillance directe. Les agents de correction sont généralement en poste à l'intérieur des zones de cellules, sans barrière physique entre eux et les détenus. Les agents interagissent avec les détenus et les observent pendant tout leur quart de travail, pratique qui leur permet de surveiller et de gérer le comportement des détenus. Le modèle de surveillance indirecte est utilisé dans les établissements modernes de l'Ontario, y compris les super-prisons. Ces établissements, où des zones de loisir sont aménagées dans l'enceinte des murs intérieurs et où des règles plus strictes régissent les déplacements des détenus, permettent une meilleure surveillance. Des agents de correction demeurent à l'extérieur des unités de cellules dans des postes d'observation centralisés. La communication avec les détenus se fait à travers des barrières physiques ou par interphone. Voir l'Ontario, Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel 2008* (Toronto, le Bureau, décembre 2008), pp. 99-100.

4. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels rend compte au Comité permanent des résultats de son étude de capacité, notamment en prévoyant le nombre de détenus et la capacité à répondre à la demande à moyen et à long terme.

Programmes communautaires

La participation des détenus à des programmes communautaires conçus par le Ministère pour réduire le nombre de contrevenants qui purgent leur peine en établissement est demeurée faible. Le Ministère s'était donné pour objectif de faire en sorte que 1 300 contrevenants purgent leur peine dans la collectivité grâce à des dispositifs de surveillance électronique, mais il a atteint seulement le tiers de ce nombre. De plus, seulement 100 délinquants à faible risque purgeaient leur peine les fins de semaine dans la collectivité plutôt que dans des établissements correctionnels, alors que l'objectif était de 800.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère réévalue la conception de ses programmes communautaires ainsi que le soutien des intervenants dans le but de trouver des façons plus efficaces d'obtenir les taux souhaités de participation des contrevenants.

Amélioration du Programme de surveillance électronique

Les membres du Comité ont demandé au Ministère de vérifier s'il était vrai que les techniciens en surveillance électronique (TSE) ne seraient plus tenus d'inspecter la résidence du contrevenant. Le Ministère a expliqué qu'il avait pris des mesures pour améliorer le programme dans son ensemble et pour accroître la valeur du service. L'installation, l'entretien et la récupération des bracelets émetteurs ont été confiés en sous-traitance à l'Armée du Salut, tandis que les TSE devaient assurer leur bon fonctionnement dans la résidence du contrevenant et veiller à ce que les rapports techniques soient remplis de façon appropriée. Le Ministère a affirmé que le Programme de surveillance électronique fonctionnait mieux qu'avant et qu'il lui permettait de réaliser des économies.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

5. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels présente un rapport au Comité permanent sur son évaluation à ce jour du Programme de surveillance électronique (PSE) des détenus. Le rapport doit notamment indiquer :

- si le Ministère atteint son objectif d'accroître le pourcentage de détenus qui purgent leur peine dans le cadre du Programme de surveillance électronique;
- le succès du partenariat du Ministère avec l'Armée du Salut, dont les membres font office d'agents du PSE;
- les économies et autres avantages qui pourraient découler du PSE en général (p. ex. réduction du taux de récidive).

des mesures de déjudiciarisation – dont des programmes appropriés à l'intention des contrevenants atteints de troubles mentaux et des programmes de travail et de surveillance communautaire – et, si nécessaire, en faisant approuver un programme de construction d'immobilisations afin de remédier aux insuffisances prévues.

Durant les audiences publiques, le Comité s'est fait rappeler les répercussions graves et coûteuses du nombre d'accusés en détention provisoire sur la capacité des établissements. Ce nombre a doublé en dix ans, passant du tiers aux deux tiers de la population carcérale quotidienne moyenne.

En réponse aux recommandations du vérificateur, le Ministère a mené une étude de capacité afin de se doter des moyens de prévoir le nombre de lits requis à court et à long terme dans les établissements — en examinant le nombre de lits disponibles aujourd'hui et celui dont on aura besoin dans 5, 10 ou 15 ans. Le Ministère a également mis au point un modèle statistique pouvant projeter le profil démographique des établissements jusqu'en 2022 selon différentes catégories et tendances — nombre, sexe et statut (purgeant une peine ou en détention provisoire) des détenus. Le Comité a également appris que le nombre de femmes détenues dans les établissements correctionnels avait augmenté de 40 % en cinq ans. À titre préparatoire, le Ministère a commencé à travailler avec la Société immobilière de l'Ontario afin de déterminer quels établissements correctionnels devraient être maintenus, agrandis ou remplacés.

Le Comité s'est fait dire que certains contrevenants en attente du prononcé de leur peine choisissaient de demeurer dans des établissements vieillissants et surpeuplés tels que la Prison de Toronto au lieu d'être transférés à des établissements moins peuplés, afin de se faire créditer deux ou trois jours d'emprisonnement pour chaque jour passé dans ces établissements avant le prononcé de la peine.

Certains membres voulaient savoir ce que le Ministère faisait pour que l'état de ses établissements ne justifie pas ce genre de décision de la part des juges.

Les SEA ajouteront environ 2 000 lits dans le cadre de deux projets d'immobilisations — le Centre de détention du Sud de Toronto fournira plus de 1 650 lits en remplacement des 550 lits de la vieille prison surpeuplée de Toronto, tandis que les quelque 350 lits du Centre de détention du Sud-Ouest viendront remplacer les 125 lits de la vieille prison de Windsor.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

3. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, en consultation avec le ministère du Procureur général, rend compte au Comité permanent des façons possibles de dissuader les détenus de refuser un transfert vers des établissements plus modernes dans l'espoir que leur peine soit réduite de deux ou trois jours pour chaque jour passé dans des prisons surpeuplées comme celle de Toronto.

Le Ministère a informé le Comité que, durant l'automne 2008, il avait entrepris une étude des coûts de fonctionnement des établissements correctionnels et des pratiques de réduction des coûts en vigueur dans d'autres administrations. Il était censé présenter les résultats de cette analyse comparative au plus tard au printemps 2009 et y donner suite en lançant des initiatives de réduction des coûts².

Le Ministère a ajouté que les SEA avaient demandé à leurs cadres supérieurs de fixer des objectifs de réduction des coûts au plus tard au printemps 2009. Les résultats obtenus — indiqués par la capacité des établissements à fonctionner de façon plus efficace — seront mesurés chaque trimestre³.

Durant les audiences publiques, le Comité a appris qu'une augmentation importante de la proportion d'accusés en détention provisoire avait créé des problèmes de surpeuplement et obligé le Ministère à engager de coûteuses dépenses, ce qui l'a amené à revoir sa décision de fermer plusieurs établissements. Autrement, le problème de surpeuplement se serait aggravé.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

2. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent où en est l'analyse comparative entreprise afin de déterminer les coûts de fonctionnement des établissements correctionnels ainsi que les économies possibles et d'identifier les pratiques exemplaires adoptées par le gouvernement fédéral ou par d'autres provinces qui pourraient s'appliquer en Ontario.

Capacité des établissements

Surpeuplement des établissements

La stratégie élaborée par le Ministère en 2004-2005 pour aiguiller des contrevenants incarcérés dans des établissements correctionnels vers des programmes de surveillance communautaire afin d'éliminer 2 000 lits et d'économiser 60 millions de dollars par an d'ici 2007-2008 n'a pas été mise en œuvre. En fait, le nombre quotidien de détenus a augmenté de près de 1 000. Les établissements correctionnels fonctionnent actuellement à 100 % de leur capacité dans l'ensemble — le taux allant même jusqu'à 135 % dans 11 d'entre eux —, ce qui fait augmenter les risques liés au surpeuplement pour la santé et la sécurité des détenus et du personnel.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère établisse des plans pour prévoir les exigences à court et à long terme auxquelles les établissements correctionnels devront répondre, avec la participation appropriée des intervenants du secteur de la justice. Il a également recommandé que le Ministère élabore et mette en œuvre des stratégies efficaces pour répondre à la demande prévue en libérant des lits grâce à

² Ontario, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Bureau du sous-ministre, tableau récapitulatif de l'état d'avancement (4 mars 2009), p. 2.

³ *Ibid.*

comparait pour la première fois: en attendant que la date du procès ou du prononcé de la peine soit fixée ou que l'accusé présente son plaidoyer. Chaque année, les SEA admettent environ 80 000 détenus. Dans la région du grand Toronto, les détenus comparaissent en moyenne 13 fois devant le tribunal entre leur arrestation et la décision définitive. Les membres du Comité se sont fait dire que les multiples procédures judiciaires et retards sont parmi les principales causes de l'explosion du nombre de personnes en détention provisoire, qui a créé des goulots d'étranglement et mène au surpeuplement des établissements correctionnels.

Le Comité permanent des comptes publics sait que l'étude sur le visage changeant des services correctionnels a été présentée aux ministres FPT responsables de la justice et de la sécurité publique en janvier 2009, mais qu'elle n'a pas encore été rendue publique.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

1. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels indique au Comité permanent s'il est possible de communiquer une partie ou la totalité des constatations de l'étude sur le visage changeant des services correctionnels à l'Assemblée législative et au public afin de favoriser une plus grande sensibilisation aux questions en jeu. Le Ministère doit aussi rendre compte au Comité permanent des initiatives prévues en réponse à l'étude FPT.

Gestion des établissements

Le PRIA n'a pas permis de réaliser les économies prévues

Le Ministère s'attendait à ce que les 400 millions de dollars et quelques investis sur 10 ans dans le Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes (PRIA) lui permettent de moderniser les établissements correctionnels et d'accroître l'efficacité. Il cherchait également à réduire ses coûts de fonctionnement pour qu'ils figurent parmi les plus bas au Canada (en les ramenant de 120 \$ à 75 \$ par détenu par jour). Il n'a pas réussi à atteindre cet objectif ambitieux. En fait, des six grandes provinces, c'est l'Ontario qui supporte les coûts les plus élevés. Les coûts de fonctionnement des deux nouvelles super-prisons de l'Ontario étaient toutefois comparables à ceux des établissements semblables dans les autres provinces.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère fasse une recherche sur les services correctionnels dans les autres provinces et repère les pratiques économiques et efficaces, comme les modèles de dotation moins coûteux. Il a également recommandé que le Ministère étudie les coûts de fonctionnement des établissements correctionnels de l'Ontario pour cerner les possibilités de réduction des coûts, y compris là où les économies devant découler des investissements des dix dernières années dans les infrastructures n'ont pas été réalisées. Ces renseignements devraient servir à fixer des objectifs réalistes de réduction des coûts pour chacun des établissements et pour l'ensemble du système correctionnel, le but étant d'arriver à des coûts globaux qui se comparent plus favorablement à ceux observés dans les autres provinces.

son rapport de vérification antérieur et des recommandations connexes figurant dans le rapport présenté par le Comité permanent des comptes publics en 2001.

QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ

Changements au sein de la population carcérale

Au cours de la dernière décennie, les niveaux d'incarcération en Ontario ont augmenté de 11 %, en partie en raison d'une hausse des activités policières et du dépôt d'accusations ainsi que des nouvelles pratiques de détermination des peines adoptées par les tribunaux. Le nombre d'accusés en détention provisoire a aussi augmenté par rapport au nombre de délinquants purgeant une peine¹. En effet, au cours de la période de 10 ans allant de 1997-1998 à 2007-2008, la proportion d'accusés en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès est passée de 40 % à près de 70 %.

Ces dernières années, près de 80 % des détenus ont été condamnés à des peines de trois mois ou moins et plus de 50 %, à des peines d'un mois ou moins. Par ailleurs, les tribunaux en Ontario et ailleurs au Canada accordent un crédit additionnel pour les jours passés en détention provisoire avant le prononcé de la sentence, généralement en soustrayant deux jours – parfois même trois – de la peine totale pour chaque jour de détention présente. La supplémentation des détenus purgeant une peine par les accusés en détention provisoire a eu un effet marqué sur toutes les façons de fonctionner des établissements correctionnels et obligé le personnel et la direction du Ministère à repenser pratiquement toutes les activités et tous les programmes d'immobilisations. Un rapport sur le visage changeant des services correctionnels a été présenté aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT) responsables de la justice et de la sécurité publique en janvier 2009.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère examine les répercussions de ces changements sur la prestation traditionnelle des programmes correctionnels et revoie son mandat et ses activités existantes pour évaluer la pertinence de modifier la prestation des programmes correctionnels ainsi que les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. La participation de l'Ontario à une étude nationale sur l'évolution des caractéristiques de la population correctionnelle adulte est un premier pas dans ce sens.

Durant les audiences publiques, le Comité a appris qu'une personne pouvait être incarcérée en détention provisoire pour les raisons suivantes : la mise en liberté sous caution a été refusée ou annulée; des accusations ont été portées; l'accusé

¹ Employée tout au long du rapport du Comité, l'expression « en détention provisoire » s'applique aux accusés qui attendent leur mise en liberté sous caution, qui n'ont pas respecté les conditions de liberté sous caution imposées par un juge ou à qui la mise en liberté sous caution a été refusée. Ces personnes sont donc placées en détention provisoire en attendant leur procès. Il faut faire une distinction entre les accusés en détention provisoire et les détenus qui ont été reconnus coupables par les tribunaux, aussi appelés délinquants purgeant une peine ou condamnés.

offerts aux détenus jusqu'au renouvellement de l'infrastructure. L'évolution des caractéristiques de la population correctionnelle adulte n'est pas propre à l'Ontario. Elle a incité les responsables des services correctionnels et de la sécurité publique partout au Canada à former un groupe de travail interprovincial chargé d'étudier la nature des changements et de déterminer la meilleure façon d'offrir des services et programmes correctionnels efficaces dans un contexte difficile. L'Ontario a pris l'initiative et fourni les ressources nécessaires pour amorcer une étude des tendances. Un rapport sur le visage changeant des services correctionnels (*Changing Face of Corrections*) a été présenté aux ministres en janvier 2009.

Nombre et sexe des détenus dans les établissements correctionnels

En 2007-2008, on dénombrait en moyenne chaque jour quelque 8 800 détenus dans les établissements de l'Ontario, dont 8 200 hommes et 600 femmes. De ce nombre, environ 550 contrevenants purgeaient des peines discontinues, généralement les fins de semaine.

Nombre et ventilation des établissements correctionnels de l'Ontario

Les SEA gèrent 31 établissements correctionnels en Ontario :

- 12 prisons;
- sept centres de détention;
- neuf centres correctionnels – grandes installations incluant un centre pour femmes et deux « super-prisons »;
- trois centres de traitement.

Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des SEA s'élevaient à environ 575 millions de dollars en 2007-2008, dont 78 % pour les frais de dotation en personnel.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère avait mis en place des procédures et systèmes adéquats pour :

- s'assurer que les ressources des établissements étaient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité;
- s'assurer que les services dans les établissements étaient offerts conformément aux exigences de la loi et du Ministère;
- évaluer l'efficacité des services et programmes clés offerts dans le but de renforcer la sécurité publique, de réduire les risques de récidive et de favoriser la réadaptation des contrevenants au sein de la société, et en rendre compte.

Le dernier rapport du vérificateur sur ce programme remontait à 2000. Lors de sa dernière vérification, l'équipe a tenu compte des recommandations formulées dans

PRÉAMBULE

En mars 2009, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques sur les Services en établissement pour adultes (SEA), qui faisaient l'objet de la Section 3.02 du *Rapport annuel 2008 du vérificateur général*. Six hauts représentants du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ont comparu devant le Comité. (Pour une transcription des délibérations, voir le Journal des débats du Comité en date du 11 mars 2009.) Ce rapport souligne l'essentiel des observations et recommandations du vérificateur et présente les constatations, opinions et recommandations du Comité.

Remerciements

Le Comité permanent souscrit aux constatations et recommandations du vérificateur. Il aimerait remercier le vérificateur et son équipe pour avoir porté à son attention les problèmes importants qui affectent les services et établissements correctionnels de tout l'Ontario. Le Comité désire aussi remercier les représentants du Ministère qui ont assisté aux audiences, de même que le Bureau du vérificateur général, le greffier du Comité et le personnel du Service de recherches de l'Assemblée législative pour l'assistance qu'ils lui ont prêtée lors des audiences et de la rédaction du rapport.

INTRODUCTION

Mandat : Services en établissement pour adultes

La division des Services en établissement pour adultes (SEA) du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) gère les établissements correctionnels provinciaux pour adultes incarcérés en Ontario. Les détenus comprennent les contrevenants reconnus coupables et les accusés. Les contrevenants reconnus coupables sont les personnes condamnées à des peines maximales de deux ans moins un jour ou en attente d'un transfèrement vers un pénitencier fédéral. Les accusés sont les personnes placées en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès, ou pour des raisons relatives à l'immigration. Les SEA assurent la détention et la surveillance des détenus jusqu'à leur absolution par un tribunal, à leur transfert à une autre administration, à leur libération conditionnelle ou à la fin de leur peine d'emprisonnement.

La proportion de personnes incarcérées en Ontario qui sont en détention provisoire (dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès ou pour des raisons relatives à l'immigration) par rapport à celles qui purgent une peine a beaucoup changé au cours de la dernière décennie. En effet, il y a dix ans, il y avait près de 70 % de délinquants purgeant une peine contre 30 % en détention provisoire. Cette proportion est aujourd'hui inversée et l'on s'attend à ce que la tendance s'intensifie. L'accroissement du nombre d'accusés en détention provisoire a créé des goulots d'étranglement et contribué au surpeuplement des établissements correctionnels, affectant tous les aspects des opérations, depuis les programmes

LISTE D'ABRÉVIATIONS CHOISIES

FPT	Fédéral-provincial-territorial
MSSLD	Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
PRIA	Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes
PSE	Programme de surveillance électronique
SEA	Services en établissement pour adultes
SISC	Système informatique de suivi des contrevenants

Table des matières

!!	LISTE D'ABRÉVIATIONS CHOISIES
1	PRÉAMBULE
1	Remerciements
1	INTRODUCTION
1	Mandat : Services en établissement pour adultes
2	Nombre et sexe des détenus dans les établissements correctionnels de l'Ontario
2	Nombre et ventilation des établissements correctionnels de l'Ontario
2	Dépenses de fonctionnement
2	Objectifs et portée de la vérification
3	QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE
3	COMITÉ
3	Changements au sein de la population carcérale
4	Gestion des établissements
4	Le PRIA n'a pas permis de réaliser les économies prévues
5	Capacité des établissements
5	Surpeuplement des établissements
7	Programmes communautaires
7	Amélioration du Programme de surveillance électronique
8	Sécurité dans les établissements
8	Modèle de surveillance des détenus
9	Gestion des détenus
9	Nécessité d'améliorer les programmes de réadaptation et le suivi des résultats
11	Détenus ayant des troubles mentaux et des besoins particuliers
12	Réduction méritée de peine
13	Détection et signalement de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels
15	Gestion du personnel
15	Absentéisme chez les agents de correction et paiements d'heures supplémentaires
18	LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

Laura Albanese a été remplacée par David Ramsay le 15 septembre 2009.
Ernie Hardeman a été remplacé par Ted Arnot le 15 septembre 2009.

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

1^{re} session, 39^e législature

NORMAN W. STERLING
Président

TED ARNOTT
Vice-président

FRANCE GÉLINAS

PHIL MCNEELY

JERRY J. OUELLETTE

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Greffier du comité
Lorraine Luski
Rechercheur



L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman W. Sterling

Queen's Park
Janvier 2010

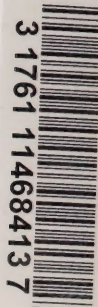
Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Services en établissement pour adultes (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.02)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de l. additionnelle: Adult Institutional Services (Section 3.02, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4435-1735-5

1. Ontario. Services en établissement pour adultes—Audit. 2. Établissements de correction—Ontario. 3. Ontario. Ministère de la sécurité communautaire et des services correctionnels. I. Titre. II. Titre. Adult Institutional Services (Section 3.02, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)

HV8395 O56 2009 353.3'9243909713 C2009-964066-XF



1^{re} session, 39^e législature
58 Elizabeth II

SERVICES ET ÉTABLISSEMENT POUR ADULTES
(Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.02)

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario